

安倍政権の経済政策－「アベノミクス」の特徴と問題点

藤田安一*

Economic Policy of the Abe Administration – Characteristic and Problems

FUJITA Yasukazu*

キーワード： 安倍政権，経済政策，日銀の独立，国債の日銀引受，高橋財政

Key Words: Abe Administration, Economic Policy, Bank of Japan's Independence, Underwriting by the bank of Japan of the Government bonds, Takahasi's Public Finance

はじめに

昨年（2012年）12月に実施された衆議院選挙によって民主党から政権を奪還した自民党は、安倍首相のもとで「安倍カラー」を全面にだした政策を、つぎつぎに打ち出している。「戦後レジームの転換」の象徴である憲法改定は言うまでもないが、当面は経済の再生を最優先に、なにがなんでも景気回復をはかる。その実績をテコに、きたる参議院選挙にも勝利して、安定多数の力でいよいよ宿願の憲法改定へ。これが、安倍首相の狙いであろう。

その実現のために、安倍政権にとってスタートとなる経済政策での成功は欠かせない。こうした観点にたって、安倍氏は昨年の自民党総裁選および衆議院選挙の過程で、日本経済の再生を最優先課題と位置づけ、機動的な財政政策、大胆な金融緩和政策、民間投資を喚起する成長戦略を3本の矢とする経済政策を打ち出した。それを総称して、いつしか「アベノミクス」と呼ばれるようになった。

この「アベノミクス」を実行するための中核機構として、安倍政権は「経済財政諮問会議」と「日本経済再生本部」を設置した。前者の諮問会議は中長期的な経済ならびに財政の運営目標を決定する機関であり、特に小泉内閣がフル活用したものである。他方、経済再生本部は今回新設されたもので当面の具体的な政策を立案する。この経済再生本部の下に「産業競争力会議」が設置された。

本稿の課題は、こうした機構を動員して今後さらに強力な展開が予想される安倍政権の経済政策＝「アベノミクス」の内容を検討し、その特徴と問題点を明らかにすることにある。

1 「アベノミクス」と公共事業の復活・大企業支援策

(1) 「アベノミクス」における公共事業の重視

「アベノミクス」の3本の矢のうち、第3の矢である成長戦略の具体的な姿は明らかではないが、

*鳥取大学地域学部地域政策学科

本年6月に、「産業競争力会議」がその具体案を公表する予定になっている。会議のメンバーと彼らの従来の主張から、一層の企業減税をすすめるとともに規制緩和政策を手段として、雇用、エネルギー、医療などの分野において民間企業のビジネスチャンスを拡大する政策が中心となると予想される。キーワードは、またもや規制緩和であり、小泉構造改革の延長線上でデフレ脱脚をめざそうとするものであるとすれば、企業活動の一層の自由化の帰結として社会的に不安定雇用や貧困問題の解決には向かわず、さらなる深刻な雇用問題や貧困の広がりを招来することになるであろう。

他方、「アベノミクス」の第1の矢である機動的な財政政策では、本年に入って安倍政権が公表した緊急経済対策と2012年度補正予算に、その特徴をみることができる。

本年1月11日に閣議決定した緊急経済対策は3つの重点分野からなる。第1は復興の加速と事前防災、第2に民間投資の喚起、第3に暮らしの安心確保と地域活性化である。この経済対策のための国の支出は10.3兆円で、半分近くは公共事業を推進するために振り向けられる。一方、1月15日に決定した補正予算は、この緊急経済対策の財源を裏付けるための予算であり、異例の大型予算となった。その規模は13.1兆円にのぼった。そのうち公共事業にあてられる額は約5兆円で、これは2012年度当初予算の公共事業費のほぼ全額に相当する。

「アベノミクス」におけるこの公共事業重視の傾向は、明確に2013年度予算に引き継がれた。自民党政権は自ら提唱する「国土強靱化」計画を実施するため10年間で200兆円にもおよぶ公共事業を実行しようとするのであるから、当然といえば当然である。国際競争力の強化のための大型開発事業の再開や「成長戦略」推進のための基幹的交通インフラ整備事業が奨励され、三大都市圏環状道路の整備、国際コンテナ戦略港湾の機能強化、首都圏空港などの新設事業が目白押しである。民主党政権下で削減された公共事業の大幅な復活であり、「コンクリートからヒトへ」は「ヒトからコンクリート」へと先祖返りしたかっこうだ。

3・11の大震災以降、防災・減災のための公共事業の必要性は言うまでもないが、このことに便乗して旧来型の公共事業も大規模に展開しようとすることは、2重にも3重にも大きな問題がある。さっそく、先の緊急経済対策が公表された翌日の新聞には、「残るバラマキ批判」⁽¹⁾と題して、その問題点を指摘した。現在の日本が深刻な財政危機にあり、財政破綻も危ぶまれている状況にあるにもかかわらず、こうした膨大な公共事業の経費は大量の国債発行に頼らざるをえず、いよいよ財政破綻を現実化させることになるだろう。

もっとも、公共事業によって経済が成長すれば景気回復にともなう増収によって財政赤字の穴埋めとなる。しかし、こうした考えのもとで、1990年代初頭バブルが崩壊してから今日まで行ってきた公共事業が景気浮揚に、さほど効果がなかったことは現在では証明済みだ。そればかりか、残ったものは莫大な借金の山であり、これが現在わが国経済の最大の不安材料であることを忘れてはならない。

ここには、公共事業が社会的に必要な生産基盤や生活基盤を整備するという役割を超えて、景気回復のための「打ちでの小槌」になってしまった悲劇がある。このインフラ整備を本来の目的とする公共事業が景気浮揚を目的として使われてしまうと、公共事業をおこなっても景気が回復しなければ、また景気回復のために一層の公共事業を実施することになる。そのつど莫大な公共事業費が投入されるが、景気が回復しないまま国債の借金だけが上積みされる。

(2) 公共事業の経済的效果と公共事業のあり方

なぜ、公共事業の景気浮揚効果は当てにできないのか。

第1に、これは産業構造の変化と大きな関連がある。戦後わが国は高度経済成長期を経て、劇的に製造業の比重が低下した。農林水産業はいうまでのないが、鉄鋼、機械、金属などの第二次産業も大幅に後退し第三次産業が増加する。いうまでもなく、公共事業は主に第二次産業を刺激し景気上昇を図ろうとするものであるため、年々の第二次産業の縮小はそれだけ景気刺激効果を弱めるものとなる。

第2に、鉄道を敷くにしても、道路や橋、港湾、その他公共施設を造るにしても工事はいつかは終わる。造り終わったら最後、建設にともなう経済効果は極度に弱まる。したがって、また公共事業を計画し実行する。その繰り返しをしないと経済効果は長続きしない。今日のように財政がそれを許さない限り、公共事業からは持続的な経済効果は期待できないのである。

第3に、グローバル化した現在の国際環境が国内の資金循環に変化をもたらした。かつては、政府による公共事業のための資金が、雇用のみならず国内からの資材の調達をととして、国内産業の成長に大きく寄与した。しかし、グローバル化の進展は海外からの資材の輸入を容易にした。なにも、資材を国内で調達する必要はない。品質もほどほどで安ければ海外から輸入するほうが利益がある。こうした観点が重視されると、国内に投資された公共事業費の一部は、国内で循環せず海外に逃避してしまう。この額はグローバルの進展とともにますます大きくなる。その分、公共事業による経済効果は確実に弱まってしまう。

さらに、従来わが国の公共事業では、その経費の30%は道路を建設するために使われてきた。特に、都市部での道路建設のための用地の取得には膨大な費用がかかる。それが、もっぱら土地所有者の懐に入るため、使われた経費の割に経済的波及効果は弱くなる、という事情も付け加えておこう。

以上の理由から、かつて効果があったとしても、現在では公共事業の景気浮揚効果に過度の期待を寄せるのは、はなはだ危険である。

こうして造られたインフラが、まだ有効に活用されておればまだしも、無駄に造られたインフラも少なくないとはっては、さらに大問題である。しかし、造った以上は維持しなければならない。そのための費用が国のみならず地方財政を圧迫する。この構図が、国民の批判を買って公共事業への投資に厳しい目が向けられた。そのような資金があるならば、生活不安にある国民の医療、介護や子育て、その他の社会保障や教育の支援に回してほしい。こうした国民の批判が政権交代への一つの大きな原因となったことを忘れてはならない。

その他に、公共事業による環境破壊への影響や建設会社との癒着による利権政治への深刻な反省なしに、安倍政権は公共事業の役割を再び自民党の政権時代に戻そうとするかのようである。誰の利益を代弁するのか。政治の根本が問われなければならない。

今後の公共事業は、その本来の役割である社会的に必要なインフラの整備に限定すべきである。それを前提にして、①新規・新設事業にばかり着目するのではなく、これまでに造った施設や設備の維持・更新に心掛けること、②大型公共事業重視から小規模・生活密着型公共事業重視に切り替えること、③公共施設や住宅などの省エネ化や耐久化をはかる公共事業を推進すること。そうすれば、大手ゼネコンではなく地元建設会社への仕事が増え、地域経済の活性化にもつながる。

(3)「トリクル・ダウン効果」の信奉者

さらに、「アベノミクス」には、企業の海外展開を支援する政策も注目される。「緊急経済対策」には、「日本企業の海外展開支援」として海外でのM&A(企業買収)や投資を行う企業に対して、政

府が国際協力銀行に2000億円の基金を設けて出資しようという新たな試みが提唱されている。今までも、政府は大企業の海外進出のために、積極的にM&Aのために特別会計から融資をおこなってきたが、今回はさらに出資という形での新たな支援をおこなおうというのだ。これは、アジアにおける成長を取り込む自民党の成長戦略の一環だが、外需依存型の経済成長をめざそうとする安倍政権の経済政策の特徴をよく表している。

こうした企業の海外進出が、日本国内での工場閉鎖を招きリストラや関連企業の倒産による大量の失業を生み出し、国内産業や地域経済を弱体化してきた事実に向ける必要がある。さらに、わが国の外需依存の経済成長が、ひとたび海外での不況や諸外国との政治問題が経済に悪影響をもたらし、たちまち国内経済に深刻なダメージを与えてしまう。このような事態を避けて、真にわが国の経済を再生させるためには、内需を重視し地域経済の振興と結びついたエネルギーや環境、農業や林業、水産業など第一次産業の振興、中小零細企業の発展は欠かせない。

さらに、経済再生にはGDP（国内総生産）の6割を占める個人消費の向上が是非とも必要であり、これは内需拡大の決定的な要素でもある。雇用の安定と所得の向上があって初めて、企業の商品やサービスが売れ企業収益が高まる。わが国が長く深刻な不況から立ち直れなかった主な原因は、雇用の不安定と国民所得の低下にあり、これがデフレ不況の主たる原因であることをはっきりと認識する必要がある。しかし、残念ながら、安倍政権の経済政策には、こうした内需拡大を期待できる政策が乏しい。

それどころか、国民の消費を縮小させる政策の一方で、企業には厚い支援を与える。この傾向がはっきり現れたのが、1月24日に公表された与党税制改正大綱である。そこでは、「設備投資減税」の拡充や「研究開発減税」の2年間延長など、企業への減税が中心となっている。そのため、マスコミは「企業減税ずらり」⁽²⁾、あるいは「企業減税のオンパレード」、さらに「古い自民党の復活」と指摘し、次のように述べた。

「安倍政権が初めてまとめた与党税制改正大綱は企業減税のオンパレードとなった。夏の参院選をにらみ、票集めで大きな力を発揮する自動車など経済界の意向を優先したためだが、業界と一体化した『古い自民党』復活は危うさをはらむ。」⁽³⁾

この新聞記事にある「古い自民党の復活」という文言は、注目する必要がある。なぜなら、安倍氏が「アベノミクス」の新しさを強調すればするほど、かつての自民党のやり方が露呈してくるからだ。公共事業に関しても、日銀への政治的圧力においても、はたまたこの税制改革においても、古い自民党のやり方そのものである。では、違いは何かと言えば、より大胆に、より過激に大企業支援を行おうとしていることだ。

そうした批判を受けてまでも、安倍氏が企業の利益を優先するのは理由がある。安倍氏は、まず企業の成長があって初めて、雇用や所得の安定・向上が実現できると思っているからである。このように考えるのは、氏が「トリクル・ダウン効果」の信奉者であることを証明している。「トリクル・ダウン効果」とは、水がしたたり落ちるように、いずれは川上から川下へと利益が伝搬されていくとする考え方をさす。経済的には、先進国の経済発展は、いつかは発展途上国の豊かさを実現させるし、大企業の経済成長は中小零細企業にもいずれ恩恵がもたらされるとみる。また、企業が儲かれば、その利益は必然的に労働者に還元されると考える。

しかし、グローバル化した現在では、もはやこうした考えは通用しなくなっている。現実には世界的規模で経済的格差と貧困が拡大しつつあるし、国内においてもグローバル企業が獲得した利益は、主に株主への高配当や会社役員の高報酬、膨大な内部留保として企業に吸い取られる一方、労

働者の賃金やボーナスは削減されつづけている。こうした実態を無視して、「トリクル・ダウン効果」をもてあそぶべきではない。

2 「アベノミクス」の金融政策の特徴と日銀の独立性について

（1）大胆な金融政策とは

「アベノミクス」の第2の矢は、大胆な金融緩和政策である。「アベノミクス」の成功のカギは、あたかも金融政策のあり方いかんで決まるかのように、安倍氏は日本銀行に強力な圧力をかけ大胆な金融緩和を求めた。

白川方明日銀総裁の慎重な姿勢にもかかわらず、日銀に政府との政策協定（アコード）を結ばせ、消費者物価の前年比上昇率2%をめざす物価目標の設定とそのための日銀法の改正にまで言及した。さらに、安倍氏は本年4月に任期が切れる日銀総裁の後任人事についても「日銀総裁はインフレ目標に賛成してくれる人を選ぶ」⁽⁴⁾と明言するなど、日本銀行の金融政策のみならず人事までも、政府の意のままに動く日銀にしようと露骨な圧力をかけている。

こうした日銀の独立性を無視するかのような安倍氏の姿勢は、同時にわが国のデフレの原因があたかも日銀の金融政策にあるかのような印象を与えるものであった。しかし、日銀はバブルがはじけて深刻な不況になって以降、政策金利を極めて低利に誘導するゼロ金利政策をとってきたし、物価の対前年度比1%の上昇をめどに、「量的緩和政策」によって国債買入も積極的にこなってきた。だが、デフレ脱却にむけて顕著な効果は現れなかった。このことは、そもそも日銀の金融政策は物価の安定を目的にインフレの抑制効果はあっても、意図的にデフレを脱却する効果としては弱いことを証明しているし、デフレの根本原因が日銀にあると断定することの誤りも示している。

日銀が、こうした金融緩和政策をとって通貨を市場に流そうとしても、そもそもそれを利用して経済につなげようとする民間企業の資金需要が弱いもとでは、大きな期待はできない。このような状態を作ったのは、国民の所得低下と生活不安から有効需要が減退し、企業の商品やサービス販売が落ち込んだことが根本原因である。

このことに目を向けないで、日銀の金融政策に依存し、過度な通貨の流出を日銀に要求することは、実態経済の回復ではなくバブルを生み出し国民所得の低下と併行する悪性インフレを引き起こしかねない。このような危険性を軽視した安倍氏の発言は、国民経済の回復とならないばかりか、物価の安定を使命とする日銀の金融政策を誤らせ、日銀の独立性を無視したものとして注目される。

そこで、次に日銀の政府からの独立性の意義とその重要性について考察しよう。

（2）旧日銀法下での日本銀行と日銀法改正の胎動

わが国の日本銀行は、ベルギー国立銀行を範に1882年、松方正義によって創設されて以来、政府の日銀に対する行政権や監督権が強く、政府の従属機関であることに甘んじてきた。この傾向を一層強めたのが、1942年公布の日本銀行法（以下、旧日銀法と略記）であった。驚くべきことに、第二次世界大戦下に公布されたこの旧日銀法は、戦後改革にもかかわらず1997年に改正され新しい日銀法（以下、新日銀法と略記）として公布されるまで生命を保持しつづけた。このことが、わが国において戦後長らく日銀の政府からの独立性を阻んできた原因となった。

旧日銀法は、これまでの「日銀条例」を廃して、その3年前に制定された「ドイツ・ライヒスバ

ンク法」をモデルに作られた。そのため、ファシズム思想に彩られた戦時緊急立法として生まれる運命にあった。旧日銀法は日本銀行の目的を、第1条で次のように規定している。

「日本銀行ハ国家経済総力ノ適切ナル發揮ヲ図ル為国家ノ政策ニ即シ通貨ノ調整、金融ノ調整及信用制度ノ保持育成ニ任ズルヲ以テ目的トス」

さらに、第2条では日銀の使命を「日本銀行ハ専ラ国家目的ノ達成ヲ使命トシテ運営セラルベシ」と述べている。

このように旧日銀法では、国家目的を達成することが日銀の使命とされ、当時わが国の時代状況のもとで「戦争遂行のための通貨金融面における『国家総動員法』的役割を担うもの」⁽⁵⁾として旧日銀法は制定されたのである。したがって、政府の日銀に対する行政・監督権は強大であった。

まず、内閣は総裁および副総裁の任命権を握っていたし、大蔵大臣は日銀の最高意思決定機関である政策委員会の委員と日銀役員の解任権を持っていた。また、政策委員会は「スリーピング・ボード」と揶揄されたように、政府の監督下にあった「役員集会」が実質的に決めた政策を追認する役割しか果たしていなかった。さらに、決定権はなかったものの2名の政府代表委員が政策委員会の正式のメンバーであった。これらの実体からは、とうてい日銀は政府から「独立」した存在であるとは言いがたかった。

そもそも中央銀行たる日銀の独立性は、その本質に由来している。政府は政治基盤を強固にするために景気の上昇を経済政策の基本とする傾向にある。言い換えれば、インフレ政策に偏りがちだ。しかし一方、中央銀行は、通貨を独占的に発行する権限を有しているため、物価の安定による通貨価値の安定維持を目的に金融政策をおこなわなければならない。政府の政策に追随しては、日銀はこの目的を果たすことは不可能であるがゆえに、日銀は政府から独立していなければならないのである。

こうした中央銀行の本質論からする日銀の独立が、いよいよ日銀法の抜本的改正をともなう問題視されるのは1980年代に入ってからである。その背景は、次の3点に要約できる。

第1に、この時期から金利の自由化や金融業務の自由化、資金流通の自由化、いわゆる「金融の自由化」が進展し、民間金融機関の大胆な改革が進行した。さすがに日銀も、いつまでも戦時立法を引きずっておれない状況になった。

第2に、国際環境の変化であり、それへの対応である。具体的にヨーロッパでは、通貨統合に向けて1991年にマーストリヒト条約が合意されて以降、ドイツ、フランス、イタリア、ベルギーなど各国で中央銀行の独立性を強化する法改正がおこなわれた。そのため、わが国においても経済や金融のグローバリゼーションに対応し、国際的な協調体制を維持していくための日銀法の改正が次第に日程にのぼってきた。

第3に、日銀の独立性が弱かったために、わが国の経済を誤った方向の導いてしまったとの反省が起きてきたことである。すなわち、1885年のプラザ合意以降、日銀は政府の圧力によって公定歩合の相次ぐ引き下げをおこなった。それが原因で、マネーサプライの過剰を招き地価や株価の異常な高騰をもたらしたバブルを発生させたことへの反省である。

(3) 新日銀法の制定と日銀の独立性

以上の事情を背景に「大蔵省改革」への取り組みが始まり、旧日銀法の全面改正となった。大蔵省から金融機能を分離しようとする大蔵省の改革が、金融政策の担い手である日銀の役割の見直しに進んだのは当然であった。こうして生まれ変わった日銀法は、本稿で取り上げている中央銀行と

しての日銀の「独立性」とともに「透明性」を高めることに主眼がおかれた。この新日銀法を旧日銀法と比較すると、主に以下のような違いがある。

第1に、旧日銀法には中央銀行としての本来の役割である物価の安定、通貨価値の維持という規定がなかった。それに対して新しい日銀法には、第1条および第2条に、この点を規定して次のように述べている。

「第1条 日本銀行は、我が国の中央銀行として、銀行券を発行するとともに、通貨及び金融の調整を行うことを目的とする。

2 日本銀行は、前項に規定するもののほか、銀行その他の金融機関の間で行われる資金決済の円滑の確保を図り、もって信用秩序の維持に資することを目的とする。

第2条 日本銀行は、通貨及び金融の調節を行うに当たっては、物価の安定を図ることを通じて国民経済の健全な発展に資することをもって、その理念とする。」

第2に、旧日銀法においては、日銀に金融政策に関する運営上の権限を与えながらも、政府が日銀に対して強い権限を持ち、日銀の独立性ないし自主性は認められていなかった。しかし、新日銀法では第3条に自主性を尊重するとして、次のように規定された。

「日本銀行の通貨及び金融の調節における自主性は、尊重されなければならない。」

さらに、上記の政策運営上の自主性のみならず業務運営上の自主性についても、第5条2項において次のように述べられた。

「この法律の運用に当たっては、日本銀行の業務運営における自主性は、十分配慮されなければならない。」

こうした日銀の独立性を保障するため、新日銀法では次のような措置がとられた。

政策委員会を名実ともに最高意思決定機関として強化するために、「ワンボード」主義にもとづいて、これまでの「役員集会」を廃止する。そして政策委員会を金融政策にかんする事項を掌握するだけでなく、業務執行や役員の職務執行の監督などにかんする事項も掌握できるよう機能強化をはかった（新日銀法第15条）。

また、旧銀行法のもとでは政府からの代表委員は政策委員会の正式メンバーであったが、新銀行法ではメンバーから外れ、議決権限はなくなった。ただし、議決の延期を提案することはできる。そして、必要に応じて金融政策を議論する会議のみ出席し意見を述べることもできるようとなった。このように、政府委員の権限は大幅に縮小された。

さらに、政策委員会の審議委員はこれまでの7名から9名に増やされ、その委員の地位は日銀役員として明確化されるとともに、旧来の業界代表としてではなく、「経済又は金融に関して高い識見を有する者その他の学識経験者のある者のうちから、両議院の同意を得て、内閣が任命する」こととなった（新日銀法第23条）。

内閣の任命だけで良しとしていた日銀の総裁・副総裁は、新日銀法では国会の承認を経て内閣が任命することに改められた。また、総裁、副総裁やその他の審議委員および幹事などの日銀役員の解任権は、これまで内閣または大蔵大臣が握っていたが、新日銀法では禁錮以上の刑に処せられたり、病気のため職務が遂行できなくなるとの特別の事情を除いては「在任中その意に反して解任されることがない」と改正された（新日銀法第25条）。

第3に、こうした日銀の独立性は、日銀の「透明性」と一体のものであることが、強調されたのも日銀法改正の大きな特徴点であった。現在の日銀の金融政策は、たえず国民や国会に対して説明責任を負っている。したがって、日銀の独立性は透明性と一体となった「国民に開かれた独立性」

でなければならないとした。新日銀法の第3条2項には、次のように規定されている。

「日本銀行は、通貨及び金融の調節に関する意思決定の内容及び過程を国民に明らかにするよう努めなければならない。」

こうした透明性を確保するために、第20条には日銀に政策委員会の議事概要の速やかな公表や議事録の相当期間（10年）の公表を義務づけている。また52条から54条にかけては、財務諸表等の一般の閲覧、国会に対する業務報告書の提出・説明、業務および財産状況報告書の国会への提出・該当委員会への出席、各事業年度の業務概況書、財務諸表および決算報告書の公表を義務づけた。

ともあれ、新日銀法は旧法に比べて、物価の安定が金融政策の目的と明記されず「理念」とされ曖昧を残したり、政策委員会に政府からの出席を認め議決延期請求権を与えたこと、また日銀の経費が国会での審議や会計検査院の検査だけでなく大蔵省の認可事項としたことなど、日銀の政府からの独立が阻害される危険性があるものの、新日銀法では旧日銀法に比較して、ようやく日銀の独立性に関して規定上、かなりの前進をみたものとして評価することができる。

こうした中央銀行としての日銀の発展を根底から覆し、旧日銀法時代のように政府に従属する機関としての日銀に戻そうとするところに、「アベノミクス」における金融政策の特徴と危険性をみることができる。

3 国債の日銀引受発行の禁止と平和主義

（1）安倍氏による国債の日銀引受発行発言の波紋

安倍氏は自民党総裁選から今回の総選挙までの一連の過程において、日本経済の再生を最優先課題と位置づけ、デフレ脱却と円高対策に向け日本銀行に強力な金融緩和を求める発言を繰り返してきた。そのなかで、ひときわ目を引き、物議をかもしたのが国債の日銀引受発行である。

安倍氏は昨年12月17日に行われた熊本市での講演において、「建設国債をいずれは日銀に全部買ってもらうことで、新しいマネーが強制的に市場に出ていく。景気にはいい影響がある」⁽⁶⁾と述べた。日銀の国債引受に言及したこの発言は、山口市では「輪転機をぐるぐる回して、日本銀行に無制限にお札を刷ってもらう」⁽⁷⁾と述べるなど、ますますエスカレートしていった。

安倍氏によるこの国債の日銀引受発言に対しては、さすがに新聞などマスコミから批判がおきた。日銀が安易に国債を引受ければ財政規律が失われ、さらなる大量の国債発行が可能となって急激なインフレを招く。また、国債の価値が低下することで国債の金利が上昇し、それが市中金利を押し上げることによって一層景気が悪化する。さらに、国債金利の上昇によって国家の財政負担が増大し、深刻な財政危機をもたらすなど、その問題点が指摘された。

野田民主党代表や白川日銀総裁はじめ、財界からも批判が相ついだ。白川日銀総裁は11月20日の記者会見において、日銀が政府から直接国債を引受けることについてどう考えるか、との質問に対し次のように答えている。

「国債引き受けは先進国では行われておらず、国際通貨基金（IMF）が発展途上国に助言する際にも『行ってはいけない項目リスト』の最上位にしているほどだ。中央銀行が通貨の発行権限をバックに国債引き受けをすると、通貨の発行に歯止めがきかなくなる。これは歴史の教訓を踏まえたものだ。」⁽⁸⁾

また、11月19日には経済同友会の長谷川閑史代表幹事は「国の累積債務や財政規律の問題にもバランスよく発言しないと、市場に間違ったメッセージを与える懸念がある」⁽⁹⁾と安倍発言に苦言を

呈した。さらに、米倉弘昌経団連会長は11月26日の記者会見において「大胆な金融緩和というより、むしろ無鉄砲」、「世界各国が禁じ手としている政策で無謀に過ぎる」⁽¹⁰⁾と述べた。

こうしたマスコミや政界、財界からの無鉄砲や無謀との発言に多少はこたえたのであろうか。あるいは、あまりにも露骨に心情を吐露すれば選挙に不利に働くと考えたのか。まもなく安倍氏は「建設国債を日銀が直に買うと言っているのではない。市場から買う」⁽¹¹⁾と弁明したが、それで「誤解」が解けるはずもない。

なぜなら、日銀は市中公募の原則で発行された国債を、現在においても間接的に公開市場操作の買いオペを通じて市場から買い続けているのが現状だ。その結果、日銀の国債保有額は2012年9月末現在で105兆円、国債全体の11.1%にも達している。しかもこの間、政府による一層の金融緩和を求める政治的圧力によって、日銀が市場から買い取る国債はますます増大しつつある。いまさら、市場から買うと述べる必要はない。むしろ安倍氏の発言は、国債を日銀に直接引受けさせることに真意があったとみる方が自然である。

（２）安倍予算と大規模な国債発行の継続

ところで、安倍氏が日銀に引受けさせる国債を「建設国債」としたのは、それなりの理由があると考えられる。

まず第１に、安倍氏にとっては、なによりも深刻な財政危機のもとで「アベノミクス」の目玉である大型公共事業の財源を確保するため、国債の日銀引受を有力視せざるを得なくなるという事情がある。

当面、景気刺激のための10兆円を超えた本年度大型補正予算の財源、さらに今後、自民党が提唱する「国土強靱化」計画を実施するための10年間で200兆円にもおよぶ公共事業のための財源、これらをいかに確保するかが財政上の焦点となっている。

その手始めに、安倍政権は民主党政権のもとで財政健全化に向けて導入された「中期財政フレーム」を、いとも簡単に反古にしてしまった。この「中期財政フレーム」とは、複数年度を視野に置いて毎年度の予算編成を行う仕組みとして導入されたもので、2011年8月に改定された「中期財政フレーム」では、2012年度は国債費を除く一般会計の歳出規模を71兆円以下に、また新規国債発行額を前年2011年度発行額である44兆円を上回らない規模に抑えたと決めていた。

しかし、これに対して、あっさりと安倍首相は歳出規模はもちろんのこと、国債についても「新規国債発行枠の44兆円にこだわらず思い切った規模になる」⁽¹²⁾と述べ、さらなる国債の大量発行を認める発言をした。その言葉どおり、本年度の国債発行額は過去最大規模の50兆円を超えて膨れあがった。

このような調子で、大規模な国債発行が継続されていくと、銀行をはじめとする金融機関の過大な国債の背負い込みとなり、このまま順調に国債が市中で消化されるという保障はなくなる。いずれ、国債の市中消化が困難となるケースが出てくるであろう。その場合を想定して、今のうちに国債の日銀による直接国債引受のルートを開拓しておきたいとする安倍氏の思惑が感じられる。

（３）財政法の特徴とその意義

第２に、わが国の「財政法」では、国債不発行主義をとっているにもかかわらず、例外として建設国債についてはその発行が認められている。したがって、安倍首相が国債の日銀引受に言及する場合、その対象として建設国債を持ち出しやすかったという事情が考えられる。

ここで、現行の「財政法」の特徴について考察しておきたい。

言うまでもなく、戦後日本の進むべき国家像は日本国憲法に示されている。国民が平和のうちに生存する権利を享受できるよう、財政が主権者たる国民の意思に基づきコントロールされなければならないという理念のもと、日本国憲法では明治憲法とは大きく違う「財政」の特徴をみることができる。

第1に、財政における国会の権限を大幅に強化したことである。

明治憲法においては国会の財政にたいする権限は「協賛」と位置づけられており、財政の国会議決権は大きく制約されていた。その反対に、予算外支出、前年度予算執行、緊急処分など行政権の優位が顕著にみられた。これに対して、新憲法では財政法律主義に基づいて国会の議決権を大幅に強化した。

第2に、天皇家固有の財政基盤を排除したことである。

明治憲法下では天皇家の財政と国家の財政とが未分離で、莫大な資産に由来する天皇家の財政は秘密のベールに包まれていた。しかし戦後、新しい国民主権の考え方のもとで、皇室の財産は全て国に帰属させるとともに、皇室費は国家予算として計上され国会審議の対象となった。

第3に、地方財政が地方自治強化の理念のもとで、国と地方との財政上の区別を明確にしようとしたことである。

戦前わが国の中央集権的・官治的地方行政に規定され、国家からの機関委任事務の増大と自主財源の貧困のはさみうちにあって、地方自治体は財政的にも慢性的窮乏状態におかれてきた。これに対して新憲法では、その8条に「地方自治」の項目を設けて団体自治と住民自治を強化することによって国の地方自治体にたいする支配と統制を弱めようとした。そこでは、知事の公選制や住民の首長、議員の解職権、議会への解散権も認められるようになった。財政的にも租税に関して、戦前の国税の付加税としての地方税から独立税としての性格に変えられ、地方自治体の自主財源確保にむけた制度上の改革もおこなわれた。

このような根本的変化を踏まえて、新憲法では第7章として「財政」が設けられている。旧憲法にはこれではなく、第6章に「会計」が置かれていた。この違いは、戦前のわが国には、国会の権限に比べて行政権を優先して経理の事務手続きを重視するという考えが根強く存在したことを示している。こうした態度を転換させ、財政を重視する姿勢を示したものとして「財政法」の制定は、きわめて重要な意義をもっている。財政における「戦後改革」を代表するのは、この財政法（1947年）とドッジ・ライン（1949年）、シャープ勧告（1949年）の三者であるが、なかでも戦後財政は「財政法」の制定によってスタートを切ったと言ってよい。

明治憲法下における財政関係の法規は旧会計法に含まれていて、旧憲法－旧会計法という縦の関係に置かれていた。しかし、新憲法の下では、新憲法－財政法－新会計法という関係に変化した。すなわち、旧会計法に混在していた財政運営の基本事項を会計法から切り離し、財政の基本に関する事項を財政法としてまとめ、会計法はこの財政法のもとで経理の事務的手続きを規定するものに改められた。

1947年に制定された財政法の作成過程は、実質的に大蔵省内で主計局を中心に1946年から47年にかけて作業が進められた。この間、GHQと折衝を重ねた後、枢密院を経て国会で成立したものである。この財政法第1条は「この予算その他財政の基本に関しては、この法律に定めるところによる」と財政法の目的を明らかにし、第2条で国家の収入と支出を定義した後、第3条では「租税を除く外、国が国権に基づいて収納する課徴金及び法律上又は事実上国の独占に属する事業における

専売価格若しくは事業料金については、すべて法律又は国会の議決に基づいて定めなければならない」と財政法律主義と国会議決の重要性をうたっている。

ここで租税を除外しているのは、別個に憲法第84条において「新たに租税を課し、又は現行の租税を変更するには、法律又は法律の定める条件によることを必要とする」となっているからである。また、国が国権に基づいて収納する課徴金および国の独占下にある事業の専売価格や事業料金について言及しているのは、戦前の旧憲法下においては、これらに関する法律がなかったり、内閣が国会と関係なく決定してきたからである。その反省にたつて、ここには新憲法下での財政法律主義に基づく国会の議決権の強化が具体化されている。

（４）国債の日銀引受発行の禁止

以上のような意義をもつ第3条に続くのが、本稿のテーマと関連して取り上げる財政法第4条と第5条である。

現行の財政法第4条には、日銀引受による安易な国債発行が、わが国の軍事化と戦争遂行の財政基盤を提供した反省から、国債の発行について厳格な規定が設けられている。いわゆる国債不発行主義に基づいて、国債に依存しない健全財政主義が明文化されているのだ。ただし、公共事業費などの財源については、次のような条件で国債の発行が認められている。

「国の歳出は、公債又は借入金以外の歳入を以て、その財源としなければならない。但し、公共事業費、出資金及び貸付金の財源については、国会の議決を経た金額の範囲内で、公債を発行し又は借入金をなすことができる。」

このような但し書きによって発行されている国債を、建設国債あるいは4条国債という。公共事業費の財源として国債発行が認められる理由は、公共事業が消費的支出ではなく資産を形成する事業であるため、その資産からの受益は長期にわたり後の世代にも応分の負担を求める合理的根拠があるとされているからである。

ちなみに、財政法第5条は、本稿の主題にかかわる国債の日銀引受発行の禁止条項であり、「すべて、公債の発行については、日本銀行にこれを引き受けさせ、又、借入金の借入については、日本銀行からこれを借り入れてはならない」とされている。だが、ここにも但し書きで「特別の事由がある場合において、国会の議決を経た金額の範囲内では、この限りでない」とされ、現在この規定によって日銀は国債の償還額の範囲内で償還債の日銀引受を実施している。しかし、この但し書きを使えば、国会の議決を経て財政法第4条が認める建設国債を特別の理由として、その時の政治判断によって日銀引受で発行することも可能となる。

（５）「建設国債」についての認識の甘さ

第3に、安倍氏が建設国債の日銀引受に言及したのには、氏の建設国債についての認識の甘さがあると考えられる。

建設国債も国の借金であることにはかわりはなく、またその元利償還は税収入によるしかない。この意味において、赤字国債と何ら変わるものではない。したがって、「建設国債」という区別そのものが問題であると言わなければならない。こうした問題意識が、安倍氏には弱いとみられる。

建設国債は元から使い途が決まってい、公共事業に使う目的国債という性格もっている。このために、その時々々の景気変動にもかかわらず公共事業費を安定的に確保でき、多額の経費を公共事業の実施にあてることができた。これが、公共事業優先の財政的基盤を提供したのである。この

基盤の上で、大規模な公共事業が長期計画にもとづいて実施されてきた。しかし同時に、国債発行の点からは、このメカニズムのために国債全体の発行額を減らすことができず、現在まで膨大な国債の累積をもたらしてきた原因となったのである。

少し歴史をふり返ってみよう。戦後わが国は「財政法」に基づいた「均衡財政」の時期が1964年度で終わる。翌1965年度には、その補正予算において、不況による税収不足を理由に財政法の特例として国債を発行した。そして1966年度には、この特例国債の発行は止めたものの、今度はそもそも当初予算から、財政法第四条の但し書きを使って「建設国債」の発行に踏み切った。それが現在まで続く。しかも、1975年度からは建設国債だけではなく、特例国債すなわち赤字国債の発行も本格的に開始された。

こうした国債発行の経緯をみると、当初、建設国債の発行で確保された公共事業費の膨張が、その建設国債だけでは不足して赤字国債の本格発行を促し、全体として膨大な国債の累積に帰結した事情がわかる。

現在、建設国債の残高は2012年度末で247兆円にのぼっている。さらに財政法第4条で本来発行が禁止されている赤字国債も、毎年国会で特例措置として法制化され膨大な額が発行され続けている。その現在残高は450兆円にのぼる。この建設国債と赤字国債とを合わせると、現在わが国の国債残高は約700兆円。世界でも最悪の財政事情にあり、いつ何時わが国の財政が破綻してもおかしくない状況にあるとの危機感をもつ必要がある。

それに加えて、財政法に規定されている国債不発行主義と日銀引受国債発行禁止は、なによりも戦後のスタートに当たり、二度と戦争の惨禍を繰り返さないというわが国の平和主義と強く結びついていることを忘れてはならない。

この事実を検証するために、わが国の歴史上はじめて国債の日銀引受発行を開始した1930年代初頭の「高橋財政」をふり返り、国債の日銀引受発行の帰結とその教訓について考察しておこう。

4 昭和恐慌と「高橋財政」の登場

(1) 昭和恐慌の始まりとその影響

1929年10月、アメリカ・ウォール街の株価の大暴落に端を発した世界大恐慌は、翌年の1930年3月以降、日本経済を混乱の真只中に投げ込んだ。いわゆる「昭和恐慌」の始まりである。

物価は下落し、貿易収支は悪化の一途をたどり、せっかく蓄積した正貨も急速に海外へ流出した。卸売物価は1929年を100とすると、30年には82.3、31年69.6へとこの2年の間に30%以上もの暴落を示した。貿易（総価額）は、同じく1929年を100とすると、31年には輸出56.4、輸入59.2、32年には輸出37.5、輸入39.7へと減退した。そのため正貨は為替思惑資金の引き揚げ、外貨債買入れによる資本逃避なども加わって、1929年の13億4300万円から30年9億6000万円、31年5億5700万円へと急速に減少していったのである。

とくに、アメリカへの有力な輸出品であり、日本の最大の外貨獲得品目であった生糸の輸出激減と価格の暴落は、米価の下落とともに農家経営に壊滅的打撃を与えた。今、繭価と米価の下落をみると、繭価（春繭1貫当り）1929年7.57円から1930年2.54円へ、米価（1石当り）1928年31.06円から1931年18.59円へという猛烈さであった。ほぼ繭価1/3、米価1/2へのすさまじい暴落ぶりである。しかも、農産物価格の下落率が、肥料や農具等の工業製品価格の下落率よりも大きかったため、農民は安く売って高く買うシェーレ（鉋状価格差）に悩まなければならなかった。

他方、大企業は、恐慌から受けた打撃を、価格維持やカルテルの結成によって緩和することに努める一方、労働者の首切り、賃金カット、労働時間の延長による生産費の引下げなどで切りぬけようとした。しかし、日本経済の底辺をなす膨大な中小零細企業は、恐慌に対する有効な対応策をもたず、倒産や休業、賃金不払いを続出させた。そのため、失業者は当時の不完全な統計でも、1931年には41万3000人（5.9%）、32年には48万9000人（6.9%）にのぼり、半失業者をあわせると数百万人と推定される。こうした労働力市場の縮小によって生みだされた多数の失業者が、都市から帰農したことも農家経営を圧迫する要因となった。

前年、東北や北海道が凶作に見舞われたため、1932年に入ると農村はいっそう悲惨な状態となる。東北農村を中心に娘の身売りが公然とおこなわれ、窮迫した農家の娘たちは、借金のかたに売春婦として売られていったのである。さらに、欠食児童が続出した。岩手県では、米はもちろんヒエさえもなく、ナラやトチの実を袋に入れて学校に持ってくる児童や、それさえ持ってくることでない児童の数は、なんと6万4000人に達し、東北本線奥中山駅付近を急行列車が通過する際、食堂車から投げ与えるパン屑をカラスと奪い合いをする子供の姿が見られたという⁽¹³⁾。

（２）高橋是清の蔵相就任と「高橋財政」の登場

こうして昭和恐慌の高波をまともにかぶった農民、労働者や市民は、自己の生存を守るぎりぎりの闘争を展開した。

農村では、窮乏が深まるなかで貧農を中心とする小作争議が相ついだ。1929年に2434件であった小作争議は31年には一躍3419件へと急増し、35年には戦前最高の6824件を記録した。都市では、労働者の生活苦を背景に労働争議が激化した。昭和恐慌直前の1929年に576件であった争議件数が30年に906件、31年には998件へ増加し、戦前わが国における労働争議件数のピークをなした。また都市においては、生活擁護のための市民運動が多様かつ広範に展開した。家賃の引下げを要求した借家争議や電気料金、ガス・水道などの公共料金から銭湯、散髪料など諸物価に対する引下げ運動が起った。

昭和恐慌の影響による企業倒産、自殺、栄養失調などの悲惨な状況が、連日のように新聞の社会面をにぎわす一方で、国民の窮迫をよそにひとり繁栄する財閥と、彼らの利害を擁護し政権抗争にあけくれる議会の姿は、いやがうえにも財閥と政党政治に対する憎しみや不信感をつのらせずにはおかなかった。

他方、国内のこうした重苦しい空気を一挙に打破するかのよう、1931年9月18日、満州事変が勃発した。事変発生直後、政府はいちおう不拡大の方針を決定したが、現地の関東軍はただちに全面的な軍事行動を展開し、同年11月には満州全土を占領下におさめ、翌年7月、満州国を樹立させた。

満州事変の勃発から3ヵ月後の1931年12月13日、浜口雄幸内閣に代わって犬養毅内閣が成立し、大蔵大臣には高橋是清が就任した。彼にとっては5度目の蔵相であり、時に78歳の高齢に達していた。日露戦争時の膨大な外債発行を成功させた功績、および4年前（1927年）の金融恐慌を沈静させるにあたって発揮された財政家としての高橋の献身的努力と手腕は、財界をはじめ広く社会が認めるところであり、この時も好意をもって迎えられた。

以降、1936年の2・26事件で高橋が青年将校の手にかかり非業の死をとげるまでの財政政策は、典型的な管理通貨制度下におけるインフレ政策の序曲として、日本財政史上のエポックをなした。それゆえ、犬養・斎藤・岡田（岡田内閣期の1934年7月3日～11月26日までの5ヵ月間は藤井真信が蔵相、以降1936年の2月26日まで再び高橋が蔵相）の3内閣4年間にわたる財政政策は、大蔵大臣で

あった高橋是清の名をとって「高橋財政」と呼ばれている。

5 「高橋財政」の展開と国債の日銀引受発行

(1) 高橋蔵相による恐慌脱出のシナリオ

高橋蔵相の任務は、国内的には昭和恐慌からの脱出、対外的には満州事変に対応するための軍備強化、この二つの課題をいかにして成功俚に達成するかにあった。したがって、高橋の財政金融政策は、歴史の曲がり角に立つ国民経済全般、および日中全面戦争や太平洋戦争につらなる日本の進路に大きな影響を与えずにはおかなかった。

高橋による恐慌脱出の筋書きは、金輸出再禁止（金本位制の停止）を前提に、低金利政策と国債発行によるインフレ政策を通じて景気の回復をはかることにあった。まず、高橋は大蔵大臣に就任したその日に金輸出再禁止を大蔵省令で断行し、4日後の12月17日には日本銀行券の兌換を停止した。これによって、事実上わが国は管理通貨制度に移行した。

こうした基盤のもとで、高橋蔵相は井上準之助前蔵相とは正反対の財政膨張政策をとった。そうすることによって、満州事変を背景とする軍部の軍事費増額要求と、昭和恐慌で打撃を受けた経済復興のための財政要求の両者を、同時かつ併行的に満たそうとしたのである。その際、膨張する予算の財源を増税による財政収入に求めることは、恐慌にあえぐ日本経済にとってマイナスであると判断して、高橋は1932年11月から日本財政史上初の歳入補填国債、いわゆる赤字国債の大規模な発行に踏み切る。金輸出再禁止を前提に、低金利政策とこの国債発行によるインフレ政策を通じて景気の回復を図ること——これこそは、高橋蔵相が描いた恐慌脱出のシナリオであった。

そのためには、赤字国債を金融市場において容易に消化させるとともに、日銀の発券能力を拡大する必要がある。この条件づくりとして、1932年3月から日本銀行の金利を3度にわたって引き下げると同時に、それに見合って郵便貯金利子の引き下げを行った。また、同年6月には、銀行券の膨張に應ずるため「兌換銀行券条例」を改正して、日銀の保証発行限度額を1億2千万円から一挙に10億円に拡張するとともに、制限外発行税の最低利率を5分から3分に引き下げ、制限内発行制度を廃して新たな納付金制度を採用するなど日銀発券制度の改革をおこなった⁽¹⁴⁾。

(2) 日銀引受国債発行の開始

なかでも特に注目されるのは、国債の発行にあたって高橋蔵相が新たに考案した日銀引受国債発行制度である。この制度は、以降の歴史が証明するように、金本位制度下では事実上起こりえない「金融の財政への従属」という事態をもたらし、中央銀行たる日銀にとって最大の使命である通貨価値の安定を不可能にした。

しかし当時、この国債の日銀引受発行は「新機軸」とまで言われ一般にもてはやされた。新機軸と呼ばれた理由を、長年、日銀総裁および日銀副総裁として高橋蔵相の片腕となって金融通貨政策を担ってきた深井英五は、つぎのように述べている。

「国債募集が困難となったときに、中央銀行が募集額の大部分を引取り、若しくは中央銀行の政府貸上を以て国債募集に代へるのは幾多先例のあることだが、大胆に初めから日本銀行引受の方法を以て国債を発行し、市場の状況により之を売り出すことを工夫したる所に新機軸と云うべきものがある。」⁽¹⁵⁾

要するに日銀引受国債発行制度は、従来のように、いきなり政府が国債を市中に売り出し民間資

金を吸収すれば景気をいっそう冷えこませてしまう。そこで政府は、まず国債を日銀に引受けさせ、それで手に入れた資金を沈滞している産業に供給する。その後、景気の回復を待ち、民間に国債を買う余裕ができた時期をみはからって、日銀が政府から引受けた国債を市中に売る（いわゆるマーケットオペレーション）という仕組みである。そうすれば、インフレを助長しないで景気の回復がはかれる。

こうした確信にたって、高橋蔵相は国債の日銀引受とセットで赤字国債の発行に踏み切った。以降、毎年10億円ずつ増加した国債は、歳入における国債依存度を1932年には前年の7.8%から一挙に32.2%に増大させ、1935年の国債残高を98億円にした⁽¹⁶⁾。当時、これをもって「国債100億円時代」の到来と言われた。

インフレーションの生産的効果を見越して発行されたこれほど膨大な国債が、経済を刺激し国債自身の消化も順調におこなわれているうちは問題ない。事実、国債残高の急激な累積にもかかわらず、物価指数は1936年頃まではほぼ安定していた。また、1931年から36年までに鉱工業生産指数は、1935年を100とすると31年の62.2から36年の110.5へと約2倍の急成長をとげ⁽¹⁷⁾、貿易額も24億9800万円から57億2200万円と2倍以上増加し、国民所得は99億900万円から133億7800万円へと増大した⁽¹⁸⁾。

では、インフレを抑え、こうした経済成長を可能にした理由はどこにあったのであろうか。それは幸いにも、この時期、日本が「物資生産力余裕の時代」⁽¹⁹⁾にあったからである。すなわち、第一次大戦中に蓄積された生産力が、大戦後の軍縮によって余力を残していたのと、浜口内閣の産業合理化運動によって遊休資本が存在し、わが国の生産力に余裕があったためである。これが、高橋財政による膨大な赤字国債の発行にもかかわらず、極力インフレを抑えながら景気の回復がはかられ、かつ国債の順調な消化を可能にした経済的基盤であった。

（３）国債消化の行き詰まりと悪性インフレの進展

しかし、高橋財政を「成功」に導いたこの基盤は、そう永くは続かなかった。いかに日銀引受により国債の膨張が可能になったとはいえ、無制限の発行を意味するものではなく、これには一定の国民経済的限界がある。この限界を超えると、国民経済がそれ自体に内在する法則によって、国家の財政活動を規制するようになる。まもなく、軍事費の膨張に余儀なくされた赤字国債の発行は、その限界を国債消化力の弱まりというかたちで露呈してくるのである。

高橋自身も当初から赤字国債の発行を継続していくつもりはなく、やがて景気が回復するにつれて、その使命を終わらせなければならないと考えていた。高橋は言う。

「赤字公債はよくない。しかし一昨年来の経済界の情勢から見て、政府がまず刺激剤を与えねばならなかったのである。金融は極度に梗塞して資金は得られず、資金のあるものも事業を拡張する勇氣も欠けている有様であるから、それ故に刺激剤として赤字公債が生まれたのである。」⁽²⁰⁾

したがって、「赤字公債の発行は健全財政に立直るための手段」⁽²¹⁾であり、赤字国債が経済の刺激剤として、その役割を果たした後は漸減されるべき対象であった。したがってまた、日銀引受国債発行制度も高橋にとっては、はじめから「一時の便法」であり「臨機処置」にすぎなかった⁽²²⁾。この点を、当時の日銀総裁であった深井英五は「高橋大蔵大臣の財政計画には、日本銀行の国債引受発行と国債発行の漸減とは最初から趣旨として併行して居たのである」⁽²³⁾と述べている。

確かに、国債の消化は日銀引受発行制度の導入によって、問題の形式的な解決は図られたものの、母なる国民経済のなかで消化されなければ、真の問題解決とはいえない。むしろ、矛盾が表面化す

るのを一時的に繰延べたにすぎない。高橋蔵相も、このことは十分承知していた。それゆえ高橋は、国債の過度の膨張による悪性インフレを懸念し、国民経済が担いうる国債発行の限度を意識して警鐘をならしたのである⁽²⁴⁾。

しかし、高橋が心配するインフレの兆候は、すでに1934年以降表面化し始めてきた。というのは、高橋財政の政策効果が発揮され景気が回復するにつれて、高橋の意図が実現の端緒をつかんだかに見えたとき、皮肉にも、これまで存在していた生産余力が底をつき、企業の設備投資が活発化し、企業の外部資金依存が急激に高まってきた。そのため、市中銀行には日銀が売却する国債に資金を投下するよりも、民間企業に資本をまわした方が有利になるという状態が生まれてきたのである。結果は、1934年をピークに日銀引受国債の消化割合の低下となって現れた。

明らかに、日本銀行の国債背負い込みとなり、膨張した通貨は日本銀行の統制力が及ばない悪性インフレへ進展する様相を呈してきた。さらに、景気回復にともなう企業活動の活性化は、設備投資資材や原材料の輸入を増加させ、低為替を利用した日本の輸出攻勢に対抗する世界各国の輸入制限措置の強化とともに、わが国の国際収支を徐々に悪化させていった。かくして、増税を避けながら赤字国債の発行によるインフレ効果によって景気を回復していく財政は、ここに完全に行き詰ってしまったのである。

6 国債の日銀引受発行の帰結と現代への教訓

(1) 日銀の「最大の失敗」

確かに、ケインズ理論を先取りした高橋の財政政策は、金本位制を離脱し管理通貨制に移ることからくる経済政策のフリーハンドの幅を広げ、積極的な財政金融政策の展開による景気刺激を可能にした。だが、昭和恐慌にみる日本資本主義の構造的矛盾は、ケインズの処方箋の有効範囲をはるかに超え、国内均衡優先のケインズの政策は、いきおい軍需市場拡大に主導された「日本的国内均衡優先主義」へと急旋回していったのである。

この事態にいたって高橋蔵相は、日銀引受国債発行制度の歴史的役割を終わらせるべく「赤字国債漸減政策」⁽²⁵⁾をかかげ、財政膨張の最大の要因であった軍事費の削減を言明するようになる。軍事費の膨張によって国民経済が破壊されていく事態を身を持って阻止し、国民経済の生命線を守ろうとしたのである。高橋は言う。

「かりに国防上の計画と雖も、若し国民がもう国債を咀嚼する力がないのだと云ふことになれば、其国防は名ばかりで、実がないと同じである。いざと云ふ場合にそれを活用することが出来ない、画に描いた国防と同じものである。国防の経費と雖も十分に賄ふことが出来ないと云ふ事情が其処に起こって来るのである。それ故にこれ以上国債を発行しても国民の消化力がないと云ふやうな場合に臨めば、国防費と雖も已むを得ず打ち切らねばならぬ。」⁽²⁶⁾

しかし、時はすでに遅く、満州事変への対応を大義名分とする軍部の台頭と、その政治的発言力の増大は、軍事費の強圧的な拡大要求となって高橋蔵相を悩ませた。勢いづく軍部にとって、赤字国債漸減政策をかかげ軍事費の削減を要求する人物はじゃま者以外の何者でない。こうして2・26事件に至る高橋は清暗殺の直接的要因が醸成されていった。

彼の死とともに高橋の財政政策は、軍事費の膨張とこれに対する国民経済からの反発の板ばさみになり、ついに破綻する。彼の死後、日銀引受国債発行制度は悪性インフレによる国民経済の潜在的破壊の脅威を胚胎しながら、ファシズム勢力による軍事費調達のための戦時財政金融統制の中核

としてその役割を担い、日本の侵略戦争の遂行を容易にしていたのである

以上のように、高橋是清によって国債の日銀引受発行が制度化されたことは、中央銀行たる日本銀行にとって最大の使命である通貨の安定を不可能にし、国家財政への金融の従属＝「財政の侍女」としての金融という事態を生み出す第一歩となった。これは、日本銀行がセントラル・バンキングとしての機能を喪失したことを意味する。それゆえ、日銀引受国債発行制度について、後に日本銀行は、「本行百年の歴史における最大の失敗であり、後年のわれわれが学ぶべき深刻な教訓を残したもの」⁽²⁷⁾と総括した。第二次世界大戦直後におけるわが国の金融制度改革は、こうした反省の上になつて、国家の財政政策に対する金融の自立性の確保を中心課題とするにいたるのである。

(2) 歴史の教訓から

歴史は、数々の教訓に満ちている。特に、1930年代初頭の日本の歴史から学ぶことは多い。

現在のわが国はバブルが弾けて以降、今日まで先の見えない深刻な経済不況下にある。企業の倒産とリストラによる失業問題、格差の拡大と貧困の広がり、それに財政破綻が懸念される深刻な財政危機。1930年代初めに日本が直面したのも、本稿で述べたように「昭和恐慌」と言われる経済不況下での雇用不安と貧困、それに財政危機であった。また対外的には、現在わが国では中国や韓国との領土問題をめぐる国際的緊張が高まり、その脅威が叫ばれている。他方、1930年代の日本でも、日本の持つ朝鮮半島や中国大陸の権益が欧米列強によって侵害されているとして、対外危機が声高に叫ばれた。

以上のようにみると、この両時期がいかに酷似した状況にあるかがわかる。こうした状況下においては、国民も雇用不安、生活不安、将来不安、それに対外不安に悩まされ、時代の閉塞感と社会への不満を高めて、一挙に状況を打開したい心情にかられることも共通している。

1930年代の日本は、このような国内の困難と国民の意識をそらし、それを海外に転嫁すべく軍事的手段によって強引に現状を突破しようとした。現在を1930年代初頭との比較でみると、この状況が現在のわが国ではまだ顕在化していないことが、唯一の救いと言えるかもしれない。

しかし、事態は刻々と悪化している。

昨年暮の総選挙において大勝した自民党は、安倍首相の手によって大胆な景気刺激策を打ち出している。その成果をかざして、本年7月に予定されている参議院選挙にも勝利すれば、次には憲法改定が日程にのぼることになろう。もしそれが実現すれば、いよいよ日本も軍隊を備え交戦権を行使する軍事国家の様相を帯びてくるにちがいない。憲法の理念である平和国家からの決定的な離別である。

こうした時代認識を踏まえて、本稿の最後では、「アベノミクス」の財政金融政策を念頭におきながら、それを歴史的側面から検討するため1930年代に展開した「高橋財政」を取りあげた。こうすることによって、高橋蔵相による財政金融政策、なかでも現在の状況と深く関連する膨大な国債発行とその日銀引受が打ち出された背景、およびこれがわが国の政治経済に与えた影響の深刻さを明らかにしたかったのである。

その結果、膨大な国債発行とその日銀引受が、たとえ一時的に経済を刺激し景気の回復をもたらしたとしても、いずれどんなに悲劇的な結末を迎えるか、すでに歴史的に証明済みであることがわかる。そのために現行の財政法（第4条・5条）には、日銀引受による国債発行が戦前日本の軍事化と戦争遂行の財政基盤を提供した反省から、国債の発行について厳格な規定が設けられたことを忘れてはならない。

このような歴史的教訓を、いとも簡単に反古にしてしまう安倍氏の姿勢は、なによりも安倍政権の経済政策「アベノミクス」の危険性を浮き彫りにしている。

注

- (1) 「毎日新聞」2013年1月12日。
- (2) 「毎日新聞」2013年1月25日。
- (3) 「日本海新聞」2013年1月25日。
- (4) 「朝日新聞」2012年11月20日。
- (5) 鐘ヶ江 毅『新しい日本銀行 改正日本銀行の研究』（中京大学経済学部，2000年）76ページ。
- (6) 「読売新聞」2012年11月18日。
- (7) 「朝日新聞」2012年11月20日。
- (8) 「朝日新聞」2012年11月21日。
- (9) 「読売新聞」2012年11月20日。
- (10) 「朝日新聞」2012年11月27日。
- (11) 「朝日新聞」2012年11月22日。
- (12) 「朝日新聞」2012年12月28日。
- (13) 西貞之介「凶作地獄」（『文芸春秋』1934年12月号）参照。
- (14) 金輸出再禁止にともなう日銀制度改革については、日本銀行調査局特別調査室編『満州事変以降の財政金融史』（1948年）を参照。
- (15) 深井英五『金本位離脱後の通貨政策』（千倉書房，1938年）339～340ページ。
- (16) 大蔵省昭和財政史編集室編『昭和財政史』第6巻「国債」（東洋経済新報社，1954年）所収資料Ⅱ，15ページ。この資料によると，1935年度に98億5430万円であった国債残高は，翌年の36年には105億7450万円となり，優に100億円を突破した。
- (17) 鉱工業生産と貿易額については，日本銀行「金輸出再禁止から終戦までの我国経済統制の推移」日本銀行調査局編『日本金融史資料 昭和編』第27巻（1970年）495ページ。
- (18) シャー・リフ，和田勇訳『戦争と日本経済』（黄土社，1946年）225ページ。
- (19) 深井英五『人物と思想』（日本評論社，1939年）269ページ。
- (20) 「大阪朝日新聞」1934年2月15日。
- (21) 高橋是清『高橋是清経済論』（千倉書房，1936年）517ページ。
- (22) このことを深井英五は『回想七十年』（岩波書店，1941年）で，次のように説明している。
「日本銀行国債引受発行の方法は著しき効果を挙げたが，高橋氏は当初より之を一時の便法と称して居た。即ち之を財政の常道とするのではなく，金融梗塞の結果国債公募の困難なる際に財政上の必要を充たすと同時に，日本銀行資金の注入により購買力を増加し，萎縮せる産業に刺激を興ふる為の臨機処置に過ぎないと云ふ意味である。」（270ページ）
- (23) 同『回顧七十年』270～271ページ。
- (24) たとえば，前掲『高橋是清経済論』において，高橋は次のように述べている。
「此赤字国債の際限なく殖えることは希望しないが，今日俄にこれを止めることはどうしても国情が許さぬのである。併しこれがどんどん殖えていくと有害なるインフレーションが起こるのである。然らばその発行限度はどこにあるか。又何時来るか。どうしてそれが分かるかと云ふことには私は苦心して居る。国債発行の限度と云ふのは－政府が赤字国債を出して，それに拠って得た資金を使ふ。その使ふ

結果が民間の生業に害があるとも益がない。健全なる発達に向かつての刺激は無くなって了解う云ふことになる時である。」(54～55ページ)

(25) 高橋蔵相が「赤字国債漸減政策」を打ち出すのは1935年6月のことである。6月26日付の「大阪朝日新聞」は、「高橋蔵相が明年度予算編成の根本方針として、新規経費は緊急やむを得ざるものに限るとともに赤字公債漸減の原則を確立し、かつこれが実現のため各省相協力すべきことを声明した」と報じている。この赤字国債漸減政策は、租税等の自然増収分を国債発行の減額にあてるという内容で、高橋財政の末期において軍部による軍事費膨張の過大な要求を辛うじて抑制する唯一の拠点となったものである。

(26) 高橋は清述，山崎源太郎編『国策運用の書』（斗南書院，1936年）58ページ。

(27) 日本銀行百年史編纂委員会『日本銀行百年史』第4巻（1983年）55～56ページ。

参考文献

日本銀行金融研究所編『新しい日本銀行 その機能と業務』有斐閣，2000年。

日本銀行金融研究所編『日本銀行の法的性格－新日銀法を踏まえて－』弘文社，2001年。

鐘ヶ江 毅『新しい日本銀行 改正日本銀行の研究』中京大学経済学部，2000年。

日本銀行百年史編纂委員会『日本銀行百年史』第4巻，1983年。

吉野俊彦『日本銀行制度改革史』東京大学出版会，1962年。

吉野俊彦『日本銀行』岩波書店，1963年。

立脇和夫『改正 日銀法』東洋経済新報社，1998年。

高橋洋一『この金融政策が日本経済を救う』光文社，2008年。

浜田恵造編『国債－発行・流通の現状と将来の課題』大蔵財務協会，1997年。

富田俊基『国債の歴史』東洋経済新報社，2006年。

松田千恵子『国債・非常事態宣言』朝日新聞出版，2011年。

代田 純編『日本の国債・地方債と公的金融』税務経理協会，2007年。

鈴木武雄『現代日本財政史』第1巻，東京大学出版会，1952年。

東京大学社会科学研究所編『戦後改革』第7巻「経済改革」，1974年。

東京大学社会科学研究所編『戦後改革』第8巻「改革後の日本経済」，1975年。

渡辺洋三編『現代法と経済』（岩波講座『現代法』第7巻）岩波書店，1966年。

杉村章三郎『財政法』（『法律学集』第10巻）有斐閣，1959年。

平井平治『財政法逐条解説』一洋社，1947年。

小林 武『予算と財政法』新日本法規，1987年。

日本財政法学会『現代財政法学の根本課題』学陽書房，1995年。

安藤 実『日本財政の研究』青木書店，1996年。

高橋 誠『日本財政のメカニズム』毎日新聞社，1971年。

鈴木武雄先生還暦記念論集編集委員会『経済成長と財政金融』至誠社，1962年。

湯本雅士『デフレ下の金融・財政・為替政策』岩波書店，2011年。

湯本雅士『日本の財政 何が問題か』岩波書店，2008年。

西田安範『図説 日本の財政』東洋経済新報社，2012年。

大蔵省昭和財政史編集室編『昭和財政史』第6巻「国債」東洋経済新報社，1954年。

日本銀行調査局特別調査室編『満州事変以降の財政金融史』1948年。

日本銀行調査局編『日本金融史資料 昭和編』第27巻，1970年。

シャー・リフ, 和田勇訳『戦争と日本経済』黄土社, 1946年。

高橋是清『高橋是清経済論』千倉書房, 1936年。

高橋是清述, 山崎源太郎編『国策運用の書』斗南書院, 1936年。

深井英五『金本位離脱後の通貨政策』千倉書房, 1938年。

深井英五『人物と思想』日本評論社, 1939年。

深井英五は『回想七十年』岩波書店, 1941年。

(2013年2月1日受付, 2013年2月14日受理)